

Igor Moullier

Administration et Öffentlichkeit

La reconfiguration des savoirs à l'époque napoléonienne

Abstract:

Die napoleonische Zeit stellt für die Rekonfiguration von "Staatswissen" eine wichtige Phase dar. Die Legitimität administrativen Handelns bedarf neuer Begründungen. Von der Zeit des Konsulats an wendet sich das Innenministerium sehr bald gegen Konzepte, die auf der Vorstellung eines "esprit public" beruhen, und bevorzugt einen vorsichtigeren und begrenzteren Modus der punktuellen Beeinflussung der öffentlichen Meinung. Dies hat eine bedeutsame Veränderung der Art und Weise, in der sich die Administration an die Bevölkerung wendet, zur Folge. Die Präfekten werden angehalten, ihre öffentlichen Verlautbarungen einzuschränken; die Bevölkerung wiederum wird ermuntert, sich über innerhalb des Ministeriums neu geschaffene konsultative Strukturen vertraulich an die Verwaltung zu wenden. Erst nach 1815 kommt es im Kontext der Anfänge einer geschichtlichen Betrachtung des Verwaltungsrechts zu einer nennenswerten Diffusion von Wissensbeständen, die das Verwaltungshandeln betreffen: Die Rekonfiguration dieses Wissen geht demnach seiner Verbreitung voraus.

Résumé:

Le moment napoléonien est un moment important dans la reconfiguration des savoirs d'État. L'administration doit réfléchir aux nouveaux moyens d'affirmer sa légitimité. Le ministère de l'Intérieur, sous le Consulat et l'Empire, renonce très tôt à une action fondée sur les catégories de l'esprit public, pour préférer une approche plus prudente et plus limitée de l'intervention de l'administration dans l'espace public. Le résultat en est une modification importante du mode d'expression de l'administration. Les préfets sont invités à limiter leurs déclarations, et la société civile à communiquer de façon confidentielle, par le biais des organismes consultatifs créés au sein du ministère. Ce n'est qu'après 1815, avec les débuts d'une approche historique du droit administratif, que se diffusent les savoirs liés à l'action administrative : on peut émettre l'hypothèse que la reconfiguration des savoirs précède la circulation.

<1>

La contribution qui va suivre n'est pas celle d'un spécialiste des *Kontaktzonen*, mais plutôt du centre et de la centralisation administrative. Il est néanmoins possible, à partir de l'observation de l'administration de l'époque napoléonienne, d'apporter des éléments sur la reconfiguration des savoirs administratifs qui s'opère autour de 1800. Les contacts et les circulations ne sont pas forcément très nombreux durant la période napoléonienne et sont largement unilatéraux. La diffusion du modèle napoléonien a longuement été étudiée, et il semble plus intéressant de procéder à une approche comparatiste des modes de développement de l'État, en identifiant un certain nombre de problématiques communes aux administrateurs français et allemands. Il me semble que deux mots

résumant ces problématiques : réforme et *Öffentlichkeit*. Le vocabulaire de la réforme irrigue tout le *Sattelzeit*, comme l'ont montré les études de Burns/Innes, Hellmuth ou Blanning/ Wende¹. L'État s'engage dans une phase de différenciation, d'autonomisation qui suppose à la fois la maîtrise de nouveaux savoirs, économiques, techniques, mais aussi la production d'un nouveau discours de légitimation. Ces processus sont portés dans et par la sphère publique. C'est au nom du public, que ce soit par la référence à l'intérêt public ou à la souveraineté, que l'État se développe, mais c'est aussi à lui qu'il doit rendre des comptes, ou en tout cas accepter d'être critiqué, discuté. L'administration napoléonienne hérite de cette situation. Elle se doit d'être une *kommunikative Verwaltung*, pour reprendre un concept important développé par les historiens de l'administration prussienne, comme Stefan Haas ou Pascale Cancik².

<2>

Le recours aux savoirs est un élément important des stratégies de légitimation et de communication de l'administration. Le programme de recherche Mosare (Mobilisation des savoirs pour la réforme), auquel nous participons, explore, dans le cadre du programme »Gouverner et administrer« de l'Agence nationale de la recherche, l'hypothèse d'une autonomisation de l'administration par la production de savoirs. Cette autonomisation se traduit, au cours du XIX^e siècle, par la production d'ouvrages de référence, comme le Dictionnaire de l'administration dirigé par Maurice Block (Paris, 1856), de codes, de manuels et de revues spécialisées, par lesquels l'administration s'affirme comme détentrice d'un savoir spécialisé, pratique, permettant de se prononcer sur des cas.

L'esprit public : l'échec de la production d'un savoir administratif

<3>

La reconfiguration des savoirs à l'époque napoléonienne est importante autant pour les savoirs qui sont rejetés, que pour ceux que l'administration cherche à maîtriser. Un changement de paradigme important est la disparition de la notion d'esprit public, et des projets de maîtrise et de connaissance de l'opinion publique. Les dimensions changeantes des conceptions de l'opinion publique ont été bien soulignées par l'étude récente de Kirk Wetters. L'opinion publique désigne autant les opinions publiquement exprimées que les opinions latentes au sein du public, ce qui la rend hautement problématique. Wieland, dans "Über die öffentliche Meinung" (*Gespräche unter vier Augen*, 1798), la compare à une "allgemeine Volksglauben", identique à la fama chez Machiavel. Dans la vision léguée par Machiavel, l'opinion/fama est le palladium du pouvoir, la principale force politique à prendre en

¹ Cf. Eckhart Hellmuth, *The transformation of political culture. England and Germany in the Late Eighteenth century*, Oxford 1990 ; Timothy Blanning, Peter Wende, *Reform in Great Britain and Germany 1750–1850*, Oxford 1999 ; Arthur Burns, Joanna Innes, *Rethinking the age of Reform. Britain 1780–1850*, Cambridge 2003.

² Cf. Stefan Haas, *Die Kultur der Verwaltung. Die Umsetzung der preußischen Reformen 1800–1848*, Frankfurt/ M. 2005 ; Pascale Cancik, *Verwaltung und Öffentlichkeit in Preußen*, Tübingen 2007.

compte, "a providential construct, retrospectively and prospectively presupposed without being strictly identifiable"³ selon Wetters. Dans ses observations de la Révolution Française, Forster voit dans l'opinion la révolution elle-même, un nouveau phénomène naturel qui fait la force de la République. Là où Georg Forster voit dans l'opinion publique la manifestation d'un *Gemeingeist*⁴, Wieland est plus sceptique sur le concept. Pour Wieland, elle n'est que "eine Meinung, die sich unvermerkt der meisten Köpfe bemächtigt hat"⁵, manipulée et manipulable.

<4>

La prise en compte de cette nouvelle variante amène plusieurs stratégies de la part du gouvernement. Il faut d'une part comprendre cette opinion : c'est le but des rapports sur *l'esprit public* qui se multiplient, mais il faut aussi trouver les moyens de l'influencer. Le ministère de l'Intérieur, chargé à sa création en 1791 de communiquer les lois, se trouva en première ligne de cette stratégie. Le ministre girondin Roland fut l'un des premiers à intégrer la dimension de l'opinion dans sa pratique ministérielle. A sa prise de fonctions en mars 1792, il eut à lutter contre la méfiance de l'assemblée envers le pouvoir ministériel en général, qui se doublait d'une méfiance de certains députés envers ses ambitions personnelles⁶. Écarté de la conception de la loi, Roland se trouva contraint d'exploiter les possibilités que lui laissait son rôle de transmission des lois. Il devint le conseiller des administrations locales lorsque celles-ci se trouvaient confrontées à des problèmes d'application de la loi. L'exercice du pouvoir réglementaire étant strictement contrôlé par l'assemblée, c'est d'abord dans sa correspondance avec les corps administratifs, et dans les circulaires qu'il envoyait, que Roland s'efforça de faire passer ses conceptions, par exemple en favorisant la décentralisation et en encourageant les autorités municipales et départementales, auprès desquelles il devint en retour très populaire.

<5>

La suspicion envers le pouvoir exécutif s'amplifia, au point que les ministères furent supprimés sous la Terreur et remplacés par des commissions exécutives. Sous le Directoire, les ministères et le pouvoir exécutif retrouvèrent leur place dans le jeu politique, notamment grâce à la construction d'un "pouvoir réglementaire", analysée par Michel Verpeaux⁷. Sous Napoléon, le pouvoir exécutif se retrouva brusquement débarrassé de la rivalité avec le législatif, et gagna ainsi une prééminence nouvelle. Le

³ Kirk Wetters, *The Opinion system. Impasses of the public sphere from Hobbes to Habermas*, Fordham 2008, p. 20.

⁴ Georg Forster, *Georg Forsters Werke*, Bd. 8, Berlin 1991, p. 365.

⁵ Christoph Martin Wieland, "Über die öffentliche Meinung", in: *Sämtliche Werke*, Bd. 31, Leipzig 1799, p. 311.

⁶ Cf. Edith Bernardin, Jean-Marie Roland et le ministère de l'Intérieur (1792–1793), Paris 1964 (Bibliothèque d'Histoire Révolutionnaire, 3^{ème} série, n° 2), qui reste la meilleure étude sur le ministère de l'Intérieur pendant la période révolutionnaire.

⁷ Cf. Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, Paris 1991.

principal changement résidait dans la conception de l'esprit public, qui se voyait reconnaître un rôle moins actif, notamment en raison du déclin de l'importance du processus électoral.

<6>

Les préfets étaient amenés à rendre compte de l'esprit public dans leur département au moyen des tableaux mensuels envoyés au ministère de l'Intérieur. A la fin de l'an VIII cependant, les comptes rendus demandés aux préfets se modifièrent. Ceux-ci se présentaient sous la forme de tableaux que les préfets devaient remplir chaque mois : état de l'agriculture, des récoltes, de la mendicité, etc. Dans les nouveaux formulaires transmis aux préfets, la colonne consacrée à l'esprit public fut supprimée. Cette catégorie n'apparaissait plus au ministre de l'Intérieur comme un savoir utile à l'administration : "C'est par l'ensemble des faits que vous me présenterez, [...] que je pourrai en juger. Partout où les mendiants sont peu nombreux, où les crimes sont rares, où les contributions se paient, où la population augmente, l'esprit public est bon; il est mauvais partout où on remarque le contraire". Le ministre Lucien Bonaparte entendait s'intéresser à des faits positifs et rompre ainsi avec les méthodes de l'administration révolutionnaire. "Il n'appartient qu'à des gouvernements timides, incertains de leur existence, de toujours s'inquiéter de l'état de l'esprit public. Le gouvernement qui veut le bien, qui a le courage de le faire, le gouvernement qui a le sentiment de sa force et la certitude de la volonté nationale, n'a pas besoin de détails pour connaître l'opinion du peuple"⁸. La circulaire s'inscrivait dans une série de proclamations du début du Consulat visant à montrer que le nouveau régime entendait promouvoir une approche désidéologisée des affaires publiques, et tourner le dos aux débats et aux affrontements politiques de la période du Directoire. Il fallait encourager les esprits à se tourner vers l'économie plutôt que la politique. Ce nouveau savoir positif avait aussi pour bénéfice pour l'administration centrale de permettre d'évaluer facilement l'action des préfets eux-mêmes. Les comptes rendus de l'état de l'esprit public reposaient sur une interprétation subjective que l'administrateur départemental pouvait facilement orienter pour se dédouaner de certaines responsabilités. Les tableaux de chiffres semblaient, à première vue, plus faciles à vérifier pour l'administration centrale.

<7>

Le projet de connaître l'esprit public n'était cependant pas complètement abandonné et fut repris par Roederer, directeur de l'Instruction publique sous le Consulat⁹. "L'esprit public est impossible à assujettir. Il ne peut ni se pétrir, ni se manier, ni s'aligner au cordeau, ni se forger, ni se mesurer avec précision. C'est un feu qui ne s'alimente et ne se dirige que par insufflation ou inspiration"¹⁰. Roederer

⁸ Archives nationales, Paris (A.N.), F^{1a} 512 Affaires politiques, 1^{er} prairial an 8 : "Quand les administrateurs le voudront fortement, quand ils seront justes, ils seront aimés; et l'attachement pour les administrateurs est une garantie assez forte de l'opinion".

⁹ La direction de l'Instruction publique comprenait la surveillance de l'enseignement et des spectacles.

¹⁰ Œuvres du comte P.L. Roederer, 8 vol., Paris 1853–1859, t. 3, p. 404.

revendiquait pour son département un rôle de formation de l'esprit public, au-delà des tâches habituelles d'administration. "L'instruction publique peut et doit être une machine très puissante dans notre système politique ; c'est par elle que le législateur pourra faire renaître un esprit national [...]. Le département de l'instruction publique n'est pas, comme les autres, une administration de choses, et susceptible d'être réglé par des lois précises; c'est une direction d'esprits par l'esprit"¹¹. Roederer faisait aussi soigneusement la distinction entre la tâche qu'il voulait accomplir et les basses fonctions de police: "J'ai toujours pensé que l'art d'observer les perturbateurs, les factieux et tous les hommes qui peuvent nuire, n'était pas la même chose que celui d'étudier l'opinion publique. Le premier objet appartient à la police, le second à l'administration"¹².

<8>

L'opinion devait se connaître par l'étude des intérêts de la majorité des hommes qui composent le public, c'est-à-dire les propriétaires, ceux qui avaient de l'instruction, du loisir et de l'influence. Observer en détail leur comportement : leur vote, leurs lectures, leurs loisirs, ou encore l'évolution du prix des terres, c'était pour Roederer se doter d'un véritable thermomètre de l'opinion. Roederer envoya une circulaire aux préfets le 14 prairial an XII pour leur demander la liste des personnes les plus imposées de leur département qui étaient susceptibles de fixer l'opinion générale, tout en leur recommandant la confidentialité : "Quoique les instructions que le gouvernement souhaite de recueillir ne portent ni sur les opinions, ni sur les actions de personne, et que l'unique objet de ce programme soit de connaître l'État de la propriété en France, il sera sage d'éviter que votre travail n'acquière de la publicité. Après les secousses que la France a éprouvées, les esprits s'inquiètent et la malveillance est toujours prête à se réveiller. "¹³ Quelques préfets communiquèrent la circulaire à Chaptal, le ministre de l'Intérieur et supérieur hiérarchique, sur le papier, de Roederer, qui s'en plaignit au Premier consul, dénonçant un empiètement sur ses prérogatives. Napoléon soutint n'avoir pas autorisé Roederer à écrire une telle circulaire et celui-ci dut renoncer à ses projets, et abandonner peu après la direction de l'Instruction publique.

<9>

L'opinion et l'esprit public perdirent de leur centralité dans l'action politique du ministère de l'Intérieur. Seuls quelques sujets continuèrent à faire l'objet d'une vigilance spécifique. La question des subsistances était par exemple sensible. Les bureaux du ministère étaient favorables à la liberté de circulation et s'employaient à lutter contre les faux bruits qui pouvaient provoquer des hausses de prix intempestives. Le préfet du Gers écrivit en germinal an VIII à propos d'une agitation relative à la

¹¹ Œuvres du comte P.L. Roederer (voir n. 10), t. 3, p. 409.

¹² Œuvres du comte P.L. Roederer (voir n. 10), t. 7, p. 213, lettre au Premier consul, 10 juin 1802.

¹³ Cité par Antoine-Claire Thibaudeau, Mémoires sur le Consulat par un ancien conseiller d'Etat, Paris 1827, p. 276–277.

cherté du grain, que reprenait un journal local. La consigne ministérielle fut stricte : "Ordonner au préfet de supprimer le journal et de faire traduite devant les tribunaux quiconque excite à la révolte sur les subsistances."¹⁴ Le ministère de l'Intérieur surveillait étroitement les prises de paroles publiques : les préfets avaient déjà été rappelés à l'ordre pour se borner à transmettre la loi¹⁵, et furent incités à surveiller de même les prises de parole politiques. Lorsque le préfet du Loir-et-Cher fit part de l'existence d'une brochure intitulée "Comparaison de la constitution de 1791 avec la constitution de l'an VIII", il lui fut répondu de faire arrêter les colporteurs qui la distribuaient et d'en saisir les exemplaires¹⁶.

<10>

Le contrôle des écrits s'inscrivait dans la lutte contre les faux bruits et les rumeurs. Le 12 vendémiaire an XI, une circulaire émanant du bureau de l'ouest fut adressée aux préfets : "L'expérience a déjà prouvé, citoyen préfet, que quelques hommes dont on ne saurait accuser l'intention, publient des écrits qui ont une funeste influence sur le peuple. Il importe donc que vous preniez des mesures pour que les écrits, affiches, et autres imprimés adressés au peuple ne paraissent qu'avec votre approbation."¹⁷ Seul le préfet est en effet à même de "connaître la direction qu'il convient de donner à l'esprit public".

<11>

Dans sa circulaire du 25 octobre 1810¹⁸, Jean-Pierre Bachasson de Montalivet, ministre de l'Intérieur, résuma le mécanisme de création des rumeurs : "Des faux bruits circulent, d'abord dans Paris où l'administration les méprise, puis se répandent insensiblement dans les départements, finissent par jeter l'incertitude sur les faits les plus clairs, et ne peuvent donner que de l'inquiétude aux bons citoyens." Montalivet envisageait deux moyens de contredire les fausses nouvelles. Insérer des notes dans les journaux lui semblait un remède pire que le mal en rendant "encore plus général un bruit qui ne circule que dans une partie de la population". Le second moyen, l'envoi de circulaires du ministre au préfet, était plus sûr, "si, comme j'ai droit d'y compter, vous avez soin de tenir toujours mes circulaires enfermées dans votre portefeuille, et si vous vous bornez à en faire usage dans vos conversations et dans vos relations avec les administrés sans les citer". Le ministre revenait sur quelques bruits : l'insurrection espagnole, la grossesse de l'impératrice, les questions monétaires, affirmant par exemple : "le papier-monnaie est regardé par l'empereur comme le plus grand fléau des

¹⁴ A.N., registres de correspondance du ministère de l'Intérieur, germinal an VIII, F^o 195.

¹⁵ En réponse aux injonctions ministérielles, le préfet de Haute-Saône promit, en fructidor an VIII, "de ne plus employer le mot de proclamation" quand il s'adressait à ses administrés. A.N., registres de correspondance du ministère de l'Intérieur, fructidor an VIII, F^o 206.

¹⁶ A.N., registres de correspondance du ministère de l'Intérieur, pluviôse an VIII, F^o 187.

¹⁷ A.N., F^{1a} 24.

¹⁸ Cité par Adrien de Plancy, *Souvenirs du comte de Plancy (1798–1816)*, Paris 1904, p. 98–99.

nations." La conversation privée, limitée aux notables, remplaçait largement la communication par voie de proclamations ou d'imprimés dans l'espace public. Les préfets devaient eux-mêmes ne pas prêter le flanc à la critique et être prudents dans leurs écrits. Le ministère de l'Intérieur s'occupa en ce sens de réglementer la parole administrative.

Un retournement du savoir administratif : contrôler la prise de parole des administrateurs

<12>

L'activité du ministère de l'Intérieur napoléonien dans la transmission et l'application des lois fut double. D'un côté la volonté d'uniformisation, la recherche d'une efficacité administrative qui devait être celle du fluide électrique comme le dit Chaptal en présentant le projet de loi du 28 pluviôse an VIII. De l'autre, l'apprentissage d'un nouveau style administratif, qui explorait les possibilités offertes par l'application et l'explication de la loi. Les lois devaient être courtes et efficaces. Napoléon lui-même ne souhaitait pas multiplier les textes de lois. Du point de vue des ministres, le processus législatif supposait de passer par le conseil d'État lors de la phase de préparation et de discussion, et par l'empereur lui-même pour la décision finale. Il était donc relativement avantageux de recourir aux outils forgés durant la décennie révolutionnaire : règlements, circulaires, qui laissaient à l'administration ministérielle le soin de fixer un grand nombre des modalités d'application de la loi. Sans véritable contre-pouvoir, en raison de la faiblesse du législatif, l'administration napoléonienne dut fixer elle-même ses propres limites. La mise en place de règles générales fut ainsi contrebalancée par un certain nombre de consignes adressées aux préfets pour délimiter leur rôle: ils devaient non seulement connaître la loi, pouvoir l'expliquer et la faire appliquer, mais aussi avoir conscience que la manière dont ils allaient la faire appliquer était essentielle pour le nouveau régime dont l'identité était loin d'être fixée au lendemain du coup d'État de brumaire. Que les préfets acquièrent la réputation de ressusciter l'arbitraire des anciens intendants, ou la partialité des représentants en mission de la convention, et c'était la réputation du nouveau régime du Consulat qui pouvait se trouver compromise. Le ministère de l'Intérieur eut donc le souci de fixer les règles d'expression de l'action préfectorale, et d'insuffler aux préfets un savoir réflexif de la communication administrative.

1. Le principe de non-contradiction

<13>

La circulaire du 6 floréal an VIII¹⁹ rappelle un principe de base de la communication administrative :
"Toute idée d'administration et d'ensemble serait détruite si chaque préfet pouvait prendre pour règle

¹⁹ Recueil des lettres circulaires, instructions et autres actes émanés du ministère de l'Intérieur, Paris, 1799–1821, t. III, p. 183.

de conduite son opinion personnelle sur une loi ou sur un acte du gouvernement". Le ministre adressait un reproche aux préfets : celui d'être trop bavards et de détruire ainsi l'impression d'unité et de sérénité que voulait donner le nouveau pouvoir. "[...] je vois avec peine que quelques-uns d'entre vous, dans des intentions louables sans doute, s'occupent du soin d'interpréter les lois; qu'ils parlent aux administrés par des circulaires, des placards; qu'ils remplissent les journaux du récit de leurs œuvres." Les préfets étaient invités à imiter la conduite du gouvernement : "il fait des actes et non des écrits, il gouverne, mais il parle peu". La circulaire érigeait en principe le laconisme administratif, et témoignait par là du souci de l'image de l'administration par l'affirmation d'un principe de non-contradiction: chaque fois qu'une autorité supérieure était amenée à corriger les actes d'un subordonné, ce qui se produisit fréquemment aux débuts du Consulat, le ministre de l'Intérieur étant fréquemment amené à annuler des actes des préfets, l'image de l'administration s'en trouvait fragilisée. La circulaire du 13 nivôse an IX revenait sur les conséquences de ces désordres: "Il en résulte de la défaveur pour le magistrat, du désordre dans la marche administrative, et de l'incohérence dans la législation des divers départements"²⁰. Le souci d'efficacité de la machine administrative n'était donc pas le seul : il importait tout autant de donner l'image d'une administration sereine, et non sujette à l'erreur.

2. Le principe de non-divulgation

<14>

Ce premier principe amenait à privilégier la communication interne sur la communication externe. Les préfets se devaient de garder le secret sur un certain nombre de points, et de distinguer ce qui relevait de la correspondance avec le ministre, de ce qu'il était possible de divulguer aux autorités locales. Le 4 pluviôse an XI, le ministre de l'Intérieur reprocha au préfet de Seine-Inférieure d'avoir fait imprimer le compte-rendu de son administration. Celui-ci contenait des détails qui ne devaient pas être rendus publics comme l'état des hospices, le délabrement des prisons à cause du manque de moyens, ou encore le passage suivant sur l'état de l'industrie: "le fil nous manque toujours, et l'industrie nationale a produit plus d'un ouvrage dont elle s'est justement vantée, mais qui avait encore été tissé avec des fils anglais"²¹. Même si le texte n'avait été distribué qu'aux membres du conseil général, l'impression augmentait le risque de voir le secret de l'information administrative brisé, et de provoquer l'incertitude de l'opinion publique. Le problème se renouvela en 1810 quand le département de la Marne fut mis en émoi par une circulaire du préfet évoquant les mesures concernant les prisonniers de guerre autrichiens, alors que son département n'était pas concerné. Le préfet se voyait accusé de contribuer à répandre de "fausses interprétations" et de n'avoir pas distingué "des mesures de l'administration

²⁰ Recueil des lettres circulaires (voir n. 19), t. III, p. 382.

²¹ A.N., lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de Seine Inférieure, F^{1c}V Seine Inférieure.

ordinaire de celles que nécessitent des circonstances particulières, sur lesquelles il peut être plus qu'inutile d'attirer l'attention publique et quelquefois celle des puissances voisines ou alliées ^{"22}.

<15>

En l'an XIII éclata dans le département de la Dyle une querelle entre le conseil municipal et le préfet. 16 membres du conseil municipal répondirent au préfet qui avait critiqué leur gestion de la dette. Pour Portalis, ministre de l'Intérieur par intérim, "[ils] n'auraient jamais dû faire imprimer ce qu'ils appellent leur justification. S'ils croyaient avoir à se plaindre du préfet, ils devaient recourir à l'autorité supérieure, au lieu de faire une sorte d'appel au public par un écrit imprimé. Ces sortes d'appel sont des actes anarchiques qui blessent les lois et la bonne police."²³ Le ministre envoya donc une lettre officielle au préfet, destinée à être répercutée. Mais il écrivit dans le même temps une autre lettre au préfet de la Dyle, destinée à rester confidentielle, pour lui signifier qu'il était aussi en tort dans son recours à la publicité : "la plupart des lettres circulaires peuvent être imprimées sans inconvénient, mais celles qui renferment des reproches ou des avis sévères et qui par cela même peuvent donner l'éveil aux passions, sont rarement susceptibles de l'éclat de l'impression. Les lettres imprimées provoquent des écrits imprimés, et l'autorité ne gagne rien dans les débats qui s'élèvent entre les divers fonctionnaires lorsqu'on rend indiscrètement le peuple confident des débats."²⁴

3. L'image de l'administrateur

<16>

Le ministère de l'Intérieur menait ainsi une activité de surveillance et d'interprétation pour définir les modalités d'action de ce nouveau pouvoir qu'était l'administration préfectorale. L'image de l'administrateur était le premier facteur influant sur la perception du public. Les bulletins de police insistaient sur ce point. Le 10 nivôse an XIII, le bulletin notait les risques de désordres dans l'arrondissement de Beaupréau. Parmi les causes de ce désordre, la manière d'être du sous-préfet était mise en avant : "Il réside à Jallais, bourg du même arrondissement, et laisse les affaires à un commis. Il ne paraît à Beaupréau qu'une à deux fois par mois. Comment l'esprit public pourrait-il se former ? Comment attacher au gouvernement des gens qui n'en entendent jamais parler, qui n'en ont que des idées fausses, qui sont travaillés en sens contraires, qui enfin ne voient jamais leur magistrat ?"²⁵ La dignité de la fonction administrative devait être patiemment construite et défendue.

²² Recueil des lettres circulaires (voir n. 19), t. X, 31 mai 1810, p. 96.

²³ A.N., AF IV 1052, 5 vendémiaire an XIII, le ministre de l'Intérieur au Premier Consul.

²⁴ A.N., AF IV 1052, 5 vendémiaire an XIII, le ministre de l'Intérieur au Premier Consul.

²⁵ Ernest d'Hauterive, La police secrète du Premier Empire. Bulletins quotidiens adressés par Fouché à l'empereur, t. I : 1804–1805, Paris 1908, bulletin du 10 nivôse an XIII.

<17>

Le costume, l'uniforme, étaient loin de suffire. Les questions de préséance et de protocole revêtaient une importance nouvelle, car les hiérarchies entre les différentes autorités étaient à redéfinir. En l'an XII, une plainte du préfet de la Côte d'Or au ministre de l'Intérieur regrettait que le receveur général et le directeur des droits réunis terminent leur lettres par "j'ai l'honneur de vous saluer" et non "je suis avec respect votre serviteur". Pour le ministre, il n'y avait rien "d'obligatoire" et le préfet ne devait pas adopter une attitude inutilement rigide : "Je ne crois pas que vous ayez eu le droit d'exiger de deux préposés placés plutôt sous votre surveillance que sous vos ordres des témoignages explicites d'un respect qu'aucune disposition précise ne leur demande d'exprimer"²⁶. Toutefois, le ministre écrivit à son homologue des Finances pour demander que les fonctionnaires se conduisent avec le préfet comme avec les autres fonctionnaires du département. En 1810, les consignes devinrent plus strictes. Le ministre Montalivet écrivit à l'empereur à propos d'une autre affaire d'étiquette. Le préfet du Tarn et Garonne, conseiller d'État, refusait d'appeler les autres préfets ses collègues et le ministre "monseigneur". "Il avoue que depuis 18 mois qu'il administre, il n'a songé qu'à bien servir V.M. et que les formules de correspondance n'avaient point fixé son attention". Pour le ministre, "une telle affectation me paraît coupable"²⁷. Il demandait à l'empereur de l'autoriser à écrire au préfet pour exiger une lettre d'excuse : le temps de la souplesse était passé.

4. La reconnaissance des autorités locales

<18>

Une méfiance globale existait vis-à-vis des préfets, comme le montre la correspondance de Napoléon avec le ministre de l'Intérieur : "l'autorité des préfets est trop considérable; il y a à en craindre l'abus plus que le relâchement. [...] vous ferez une circulaire aux préfets, pour leur faire connaître que je n'entends pas qu'ils impriment aucun arrêté contre les officiers municipaux et leurs subordonnés"²⁸. L'inquiétude de Napoléon survenait après l'affaire de Dijon. Le préfet devait recevoir le serment du nouveau maire de la ville et délégua un conseiller de préfecture pour le faire. L'adjoint au maire refusa de recevoir le conseiller, estimant que c'était au préfet de venir. Le préfet Riouffe qualifia cette attitude d'acte d'insubordination, et demanda la destitution de l'adjoint, ce que le ministre Champagny approuva. Il proposa la mesure dans un rapport à l'empereur, mais celui-ci n'eut pas la même lecture de l'affaire : "Le préfet n'avait pas le droit de nommer un commissaire pour recevoir le serment du maire ; il n'avait pas le droit, pour une simple difficulté d'attributions, de prendre un arrêté et de le rendre public, et de placer ainsi un magistrat honorable devant l'alternative ou de subir un

²⁶ A.N., F²¹ 106⁴, 5 fructidor an XII.

²⁷ A.N., AF IV 1288, 1^{er} août 1810.

²⁸ Correspondance de Napoléon 1^{er}, 31 tomes, Paris 1858–1870, t. 12, n° 10143, 26 avril 1806, p. 381.

déshonneur, ou de faire un coup de tête."²⁹ La publicité donnée à l'affaire était une première faute aux yeux de l'empereur. La seconde était d'avoir confondu ordre civil et ordre militaire : "La subordination civile n'est point aveugle et absolue ; elle admet des raisonnements et des observations, quelle que puisse être la hiérarchie des autorités". Le préfet aurait dû manifester de la considération à l'égard de la ville de Dijon et fut sévèrement rappelé à l'ordre par le ministre de l'Intérieur.

<19>

Faire preuve de considération envers les autorités et les populations locales était particulièrement important dans les départements rattachés. En l'an XIII, le préfet de la Lys transmet une plainte d'habitants de Bruges contre un article inséré dans le *Journal de Paris*, jugé désobligeant envers les Flamands. Le ministre écrit au préfet pour lui dicter sa réponse aux habitants de Bruges. Tout en reconnaissant qu'ils avaient raison de se sentir offusqués, il fallait leur faire valoir que "leur caractère connu sous tant de rapports avantageux les met bien au-delà de la portée des traits d'un journaliste plus inconsideré que malin" et que l'oubli était "la meilleure punition, la seule qui convient à une nation grave et estimable"³⁰.

<20>

Dans le sens inverse, les maires pouvaient être sanctionnés s'ils s'exprimaient publiquement d'une manière qui portait atteinte à la réputation et à la bonne marche de l'administration. En 1807, une affaire qui avait eu un retentissement public, celle du maire de Gap, Blanc, qui s'était défendu des reproches adressés par le préfet dans des lettres publiques, avant d'adresser sa démission au ministre. Celui-ci réagit immédiatement en considérant l'attitude du maire comme une "insulte à l'autorité". En répondant de manière publique au préfet, le maire avait "moins cherché à se défendre des torts qu'on lui a imputés qu'à tourner en ridicule le préfet et son administration", ce qui l'avait amené à "méconnaître dans ce fonctionnaire public le caractère de délégué de l'empereur "³¹. Le ministre refusa donc la démission du maire et demanda dans un rapport à l'empereur sa révocation, afin que soit reconnue la faute commise à l'égard du préfet et de l'autorité publique en générale.

<21>

Le ministère préféra en général attendre les opérations quinquennales de renouvellement et ne prononcer de destitutions que pour des délits graves et avérés. Le renouvellement des maires était une opération sensible et étroitement contrôlée par l'empereur. En avril 1807, le ministre de l'Intérieur, dans une circulaire où il demandait aux préfets la liste des maires et adjoints à changer, rappelait que l'opération devait se dérouler avec doigté : grâce à elle, "sans avoir recours à la voie toujours pénible

²⁹ Correspondance de Napoléon 1^{er} (voir n. 28), t. 12, n° 10143, 26 avril 1806, p. 379.

³⁰ A.N., F^o 493, pluviôse an XIII, n° 325.

³¹ A.N., F^o 649, mars 1807, n° 1482.

des révocations, sans trop blesser l'amour-propre, on écartera de l'administration des hommes qui n'ont pas réalisé les espérances qu'on avait conçu d'eux en les y appelant"³². L'administration devait donner une image de stabilité, d'où certaines réticences à changer trop souvent les hommes, les maires par exemple, malgré les nombreux problèmes d'incompétence ou de corruption. L'Exposé de la situation de l'empire de 1811 rappelait que "l'instabilité détruit tout". Il faisait allusion aux débats sur les préfetures dont on annonçait une réduction du nombre, mais concluait que l'organisation des départements était "comme un acte de propriété auquel Sa Majesté ne veut point toucher"³³.

Un déplacement du savoir administratif : la place de la société civile

<22>

Le "pouvoir réglementaire" des ministres se construit progressivement au cours de la décennie révolutionnaire, comme l'a montré Michel Verpeaux³⁴. Les ministres de l'Intérieur du Directoire explorèrent d'autres terrains d'actions liés d'une part au rôle économique du ministère, d'autre part à son rôle civique. Pierre Bénézech, ministre de l'Intérieur du Directoire, créa ainsi dès son entrée en fonction des bureaux consultatifs pour l'agriculture, les manufactures et le commerce. Son successeur, François de Neufchâteau, créa en 1797 l'Exposition des produits de l'industrie française et renoua d'une certaine manière avec la volonté de Roland de faire du ministère un ministère de l'esprit civique et de la pédagogie, utilisant notamment les circulaires, dont il décida la réunion en un recueil et la publication. Pour James Livesey, François de Neufchâteau tenta de créer un nouvel esprit civique par la création de nouvelles fêtes et de cérémonies civiques, par l'encouragement des artistes³⁵. Les fonctions économiques du ministère de l'Intérieur furent placées au cœur de cette politique : la liberté économique devait être enseignée au peuple, en commençant par l'agriculture, qui était la base de la prospérité nationale.

<23>

Le ministère était un lieu d'impulsion des idées nouvelles en matière d'économie politique ; il était aussi un lieu de connaissance et de travail de l'administration sur elle-même. Le projet de statistique, à cet égard, est emblématique de la perspective de François de Neufchâteau, comme l'a montré Dominique Margairaz : il s'agit moins de parvenir à une description globale du territoire que de disposer d'un outil fiable pour évaluer l'action de l'Etat³⁶. La collecte de la statistique départementale

³² Recueil des lettres circulaires (voir n. 19), t. VII, p.72.

³³ Archives Parlementaires, Paris 1867, séance du 29 juin 1811, p. 85.

³⁴ Cf. Verpeaux, Naissance (voir n. 7).

³⁵ Cf. James Livesey, Making Democracy in the French Revolution, Cambridge (Mass.) 2001 (Harvard Historical Studies, 140).

³⁶ Cf. Dominique Margairaz, François de Neufchâteau, Paris 2005.

devait permettre de dégager une norme pour le territoire et d'apprécier la situation de chaque département par rapport à cette norme : le ministre devait alors décider, en fonction du nombre de départements en retard sur les objectifs fixés, s'il fallait écrire spécifiquement aux commissaires des départements concernés, préciser les objectifs à atteindre par une nouvelle circulaire, ou provoquer une nouvelle loi. L'économie, l'industrie représentaient de nouveaux territoires pour l'action administrative, et le ministère de l'Intérieur amplifia cette tendance. Cela supposait le recours à de nouveaux savoirs. Pour les maîtriser, l'administration napoléonienne recourut de manière assez systématique aux organismes consultatifs, politique qui culmina avec la création des chambres consultatives d'art et manufactures et des chambres de commerce dans les départements³⁷.

<24>

Les relations de l'administration napoléonienne avec la société civile restèrent cependant ambiguës³⁸. D'un côté, le ministère de l'Intérieur s'appuyait largement sur les organismes consultatifs, pour recueillir non seulement des informations, mais aussi des avis et des expertises qu'il pouvait utiliser pour tenter de convaincre Napoléon d'infléchir sa politique économique. De l'autre, cette présence devait rester secrète et ne pas se montrer sur la scène publique. Ainsi, lors de la mise en place de la politique des licences, une lettre de la chambre de commerce de Genève fut rendue publique. Montalivet choisit de s'adresser à celui qu'il estimait être l'auteur de la lettre, l'économiste Sismondi : "Monsieur, je sais que vous êtes le rédacteur d'une lettre que la chambre de commerce de Genève m'a adressé". Il lui fit observer que la lettre contenait "un ton de plainte peu convenable dans les circonstances dont il s'agissait", ainsi que "des expressions au moins très démesurées". Son propos était donc déplacé et irrecevable : "ce n'est point ainsi qu'une réunion de négociants qui écrit au dépositaire de l'autorité publique doit énoncer ses opinions sur des actes du souverain"³⁹. Si le ton était dur, la lettre de Montalivet restait un simple avertissement : "vous reconnaîtrez dans cette lettre le désir que j'ai eu en l'écrivant de vous épargner toute espèce de désagréments auxquels vous auriez pu vous exposer par la suite". Montalivet ramenait Sismondi à la réalité : la chambre de commerce n'était pas une tribune pour l'expression d'un système d'économie politique mais une "réunion de négociants" tenue sous la tutelle du gouvernement. Le débat sur la politique de l'Empire n'était pas interdit, mais devait passer par le respect des formes : "Averti comme vous l'êtes maintenant, vous éviterez tout ce qui peut blesser le respect dû au gouvernement, et vous ne perdrez pas de vue sans doute que le meilleur moyen de servir le commerce, c'est de discuter avec calme de ses intérêts, de ne rien exagérer, et de présenter ses demandes ou ses observations de manière à se concilier l'esprit

³⁷ Cf. Igor Moullier, Le ministère de l'Intérieur et les organismes consultatifs sous Chaptal. Un tournant dans les pratiques administratives, in: *Revue d'histoire consulaire* 27 (2005), p. 19–24.

³⁸ Cf. Igor Moullier, La société civile dans l'Etat. Organismes consultatifs, expertise et représentation de la société civile sous le Consulat et l'Empire, in: Anne-Marie Saint-Gille, Jay Rowell (dir.), *La société civile organisée aux XIX^e et XX^e siècles. Perspectives allemandes et françaises*, Lille 2010, p. 261–274.

³⁹ A.N., F¹² 1873, janvier 1811.

de l'autorité au lieu de se l'indisposer". Montalivet savait de quoi il parlait : il avait tenté sans cesse de modifier l'attitude de Napoléon sur les questions de licence et de commerce, avant que celles-ci ne sortent de ses attributions.

<25>

La tentative d'importer une partie de la sphère publique dans la sphère administrative se retrouve en Allemagne au même moment dans la politique de Stein pour fusionner l'approche caméraliste (efficacité de la machine d'État) et ses critiques romantiques (infuser un esprit patriotique et rapprocher l'administration du public)⁴⁰. Le mémorandum de Nassau de Stein (juin 1807) commence par un examen de l'organisation interne: pour juger de l'efficacité d'une machine, il faut commencer par la démonter afin de la rationaliser et de lui redonner une unité. Il préconise ensuite le rapprochement entre l'État et la nation (i.e. la société civile) par l'auto-administration des *Stände* et leur participation, non à une représentation législative, mais à l'administration. Pour Stein, la Selbstverwaltung "bezeichnet eigentlich nur das Mittel zum Zweck, denn hier geht es nicht um irgendeine Art von Verwaltungsreform, sondern um die Entfaltung einer neuen staatsbürgerlichen Gesinnung"⁴¹. La participation à la marche de l'administration devenait un moyen d'éducation politique, plus sûr que la voie représentative. Les citoyens ne devaient participer qu'à des procédures hautement régulés. Ce système contribuait à permettre au peuple de contrôler le pouvoir sans donner trop de pouvoir au peuple lui-même.

<26>

Mais la participation ne fut pas si facile à obtenir : la réforme de l'administration locale de 1808 est vue comme imposée d'en haut et ne suscite guère d'enthousiasme. Les critiques furent nombreuses, de la part de la noblesse conservatrice mais aussi de polémistes romantiques. La sphère publique apparaissait en ce sens souvent plus conservatrice que les milieux administratifs qui portaient l'idée de réforme, et la mise en place de la réforme administrative supposait un important travail de communication pour convaincre l'opinion de son bien-fondé. Quelle influence la France napoléonienne a-t-elle pu avoir sur ces réformes ? De récents travaux proposent une revalorisation du rôle et de l'influence de la période d'occupation napoléonienne, notamment dans la diffusion de la conception moderne du constitutionnalisme : définition des pouvoirs, garantie des droits individuels, régime représentatif⁴².

⁴⁰ Cf. Roger Michalski, Creon's secretaries. Theories of bureaucracy and social order in 18th and early 19th century Prussia, Ph.D. dissertation, University of Chicago 2009, p. 192.

⁴¹ Cité par Michalski, Creon's secretaries (voir n. 40), p. 258.

⁴² Cf. Michael Hecker, Napoleonischer Konstitutionalismus in Deutschland, Berlin 2005 (Schriften zur Verfassungsgeschichte, 72).

<27>

La constitution, de terme descriptif au XVIII^e siècle, devient un concept normatif. Les limitations de l'État ne sont plus particulières (libertés, privilèges) mais générales. Les constitutions imposées à Berg ou en Westphalie ne font que régulariser une forme d'exercice du pouvoir. Elles témoignent néanmoins du principal changement dû à la période révolutionnaire : la construction d'un État n'est plus possible sans constitution écrite. Le pouvoir en lui-même n'était pas limité, mais contraint de suivre un certain nombre de règles, essentiellement formelles. Parmi ces règles, la nécessité de recourir à de nouvelles formes de communication avec les administrés s'impose au même moment en France et en Allemagne. Plusieurs travaux récents ont mis en évidence l'existence d'une *kommunikative Verwaltung* au début du 19^e siècle, dans des processus très similaires à ceux que nous venons de décrire pour la France napoléonienne⁴³.

<28>

Comme le souligne S. Haas, l'angle d'approche des politiques de réforme est passé du politique (le maintien de l'hégémonie prussienne) au social (la modernisation, le rôle des employés comme couche sociale souligné par Koselleck⁴⁴). En histoire de l'administration, ce tournant se nourrit aussi des apports de la sociologie des organisations ou des théories systémiques comme celle de Niklas Luhmann. Toute organisation est confrontée à une complexité qu'elle essaie de maîtriser, non seulement en tentant d'établir des chaînes d'exécution fiables, mais aussi en l'interprétant selon des grilles de lecture. Cette nouvelle approche, plus pragmatique, considère la politique en termes de construction de problème et non de buts à atteindre. L'essentiel est pour le gouvernement, ou l'administration, d'affirmer ses prérogatives et de les voir reconnues. Selon la formule de Karl Weick, "sensemaking is retrospective"⁴⁵ : l'administration a moins des buts préétablis qu'elle ne s'assure que la réalité peut être interprétée de manière conforme à ce qu'elle a proclamé.

<29>

S. Haas délimite une série de traits caractérisant l'action de l'administration. L'administration traite une série de cas, auxquels elle doit être en mesure de donner un sens, de les insérer dans un programme. Agir, c'est communiquer. La langue de l'administration a plusieurs exigences : compréhensibilité, exactitude, brièveté. Le recours au silence ou au secret est un moyen de renforcer la frontière entre l'administration et son environnement, au sens luhmannien du terme. On pourrait donc faire l'hypothèse que les parentés observées entre les réformes napoléonienne et prussienne sont plus structurelles que conjoncturelles. Une bonne partie de la réforme est tournée sur elle-même : avant de

⁴³ Cf. Haas, Kultur (voir n. 2).

⁴⁴ Cf. Reinhart Koselleck, Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791–1848, Stuttgart 1967.

⁴⁵ Karl Weick, Sensemaking in Organizations, Thousand Oaks 1995.

se confronter à l'Öffentlichkeit, l'administration doit construire sa légitimité qui passe par l'invention de dispositifs d'autocontrôle et de communication. Un des signes en est que l'équipement technique et savant des administrateurs reste faible : il se limite aux recueils des lois, circulaires, et codes : tout ce qui peut servir à la connaissance du précédent.

La codification a posteriori du savoir administratif

<30>

De quels savoirs devaient disposer les administrateurs ? L'exigence minimale, pour la période qui nous intéresse, est de posséder une collection complète du Bulletin des lois, ainsi que des circulaires ministérielles. Sur ce dernier point, l'initiative revient à François de Neufchâteau, qui, sous le Directoire, commence à faire imprimer ses circulaires, afin que les administrateurs départementaux puissent s'y référer de manière commode. Le souci de donner aux préfets une formation intellectuelle est peu présent à l'époque napoléonienne. C'est d'abord leur comportement, leur tact, leur sens des convenances qui importe. En 1812, dans une instruction à ses bureaux, le ministre de l'Intérieur Montalivet nota : "Je ne connais pas assez MM. les préfets"⁴⁶. Il entendait par là la connaissance personnelle, morale des préfets : grâce aux tableaux et comptes rendus, le ministère pouvait se faire une idée relativement précise de l'action des préfets, objet par objet. Mais Montalivet voulait aller plus loin : "nous savons comment ils administrent les prisons, les hospices, au moyen des notes que chacun des bureaux du ministère doit me remettre, mais nous ne savons pas assez comment ils vivent dans leur intérieur, quelles sont leurs relations sociales". Pour cela, il préconisait une enquête personnalisée indiquant pour chaque préfet : "l'âge de sa femme, ses qualités et son influence sur le mari, sa direction vers les soins du ménage, la frivolité, les actes de bienfaisance [...] le goût du mari pour le vin, la chasse, les femmes, les maisons de campagne".

<31>

La construction d'un savoir administratif vint des échelons inférieurs du ministère, des chefs de bureau notamment. L'un d'eux, Fleurigeon, publia dès l'an IX un Manuel administratif, qui prit en 1806 le titre de Code administratif. Destiné aux maires et aux préfets, il définissait le savoir administratif comme un savoir pratique, toujours renouvelé : "La nature et l'exemple font le guerrier ; l'étude forme le juge ; l'administrateur se forme lui-même : aux dispositions naturelles, il doit joindre ce tact heureux, ce discernement qu'une longue expérience peut donner, cette réflexion éclairée, cette patience laborieuse qui surmontent tous les obstacles. C'est bien de lui que l'on peut dire que plus il fait, plus il lui reste à savoir. En effet, les mœurs, les habitudes, les usages, les lois mêmes varient à l'infini, surtout dans les temps de révolution ; l'administrateur raisonnera-t-il d'après les mêmes données, ses conséquences seront fausses ; basera-t-il ses actions sur les mêmes principes, les résultats seront

⁴⁶ A.N., F^{1a} 1, septembre 1812.

erronés: il doit donc étudier les mœurs, les usages de chaque partie de son département, pour commander dans l'une, inviter, persuader dans d'autres ; il doit être enfin l'homme de tous les lieux"⁴⁷.

<32>

Mais l'ouvrage lui-même était peu théorique : il restait une compilation, objet par objet, classée alphabétiquement, de la législation en vigueur. D'autres administrateurs attendirent d'avoir quitté leurs fonctions pour produire des ouvrages, adoptant le plus souvent une perspective historique : c'est le cas du chef du bureau des manufactures, Claude-Anthelme Costaz, qui publia dès 1816 un *Mémoire sur les moyens qui ont amené le grand développement que l'industrie française a pris depuis vingt ans*, puis une *Histoire de l'administration, en France, de l'agriculture, des arts utiles, du commerce, des manufactures, des subsistances, des mines et des usines* en 1832, qui étaient autant de plaidoyers pour la politique menée par son bureau sous le Consulat et l'Empire en matière d'économie.

<33>

C'est donc essentiellement après 1815 que le savoir administratif bénéficia d'une diffusion publique. La création en 1819 d'une chaire de droit administratif, confiée à l'ancien secrétaire général du ministère de l'Intérieur, Joseph-Marie de Gérando, en fut une première étape. Les travaux des fondateurs du droit administratif français : Gérando, Macarel, Cormenin, restèrent dans une optique nationale : il s'agissait avant tout de rassembler la législation, de l'organiser par matières et de dégager les principes naissants de la jurisprudence administrative par la publication et l'analyse des décisions du Conseil d'État. Le poids du modèle du code napoléonien dans le monde juridique renforçait ces tendances.

<34>

Une tentative de briser cet enfermement vint d'un groupe de juristes rassemblés dans la revue *Thémis*, dont le premier numéro parut en 1819. L'objectif de la revue était de promouvoir les méthodes de l'histoire du droit et de l'analyse comparée des systèmes juridiques européens. Le premier numéro comportait ainsi un article dû à Leopold August Warnkoenig, professeur de droit romain à l'université de Liège et consacré à "l'état actuel de la science du droit en Allemagne". Pour Warnkoenig, l'Allemagne avait connu à la fin du XVIII^e siècle un "nouvel âge des sciences morales et politiques en Allemagne"⁴⁸ marqué par la sortie du pédantisme, l'attention à la langue, à l'histoire et aux coutumes, qui avait permis aux juristes allemands d'éviter de tomber dans une théorie fixiste du droit : "Les lois des nations ne changeant pas subitement, les jurisconsultes sont naturellement portés

⁴⁷ Fleurigeon, Manuel administratif ou recueil par ordre de matières de toutes les dispositions des lois nouvelles et anciennes encore en vigueur jusqu'en germinal an 9, Paris 1801, Discours préliminaire.

⁴⁸ *Thémis*, 1^{er} tome, 1819, p. 9.

à dédaigner les idées nouvelles, et la plupart, même parmi ceux qui se livrent à l'enseignement, ne sont instruits que de ce qui touche immédiatement à leur profession. Voilà ce qui explique comment, au milieu du progrès général des sciences, la jurisprudence reste souvent stationnaire et finit par se trouver en opposition avec l'esprit du temps"⁴⁹.

<35>

Warnkoenig citait le premier manuel de droit coutumier par Beyer, jurisconsulte à Wittenberg, l'école du droit public avec Moser et Pütter, et la réforme des études de droit entreprise par Hugo à Göttingen, mettant fin à la méthode scolastique pour suivre une méthode historique. Le débat Thibaut-Savigny pour savoir s'il fallait à l'Allemagne un nouveau Code ou si le perfectionnement progressif de la jurisprudence était préférable était cité en exemple. La référence à l'étranger était clairement un moyen de critiquer de façon indirecte les doctrines codificatrices en vigueur dans les facultés de droit françaises, avec des résultats mitigés : Jourdan, principal rédacteur de la *Thémis*, ne trouva jamais de place de professeur, et la revue s'arrêta peu après sa mort, en 1829.

<36>

La circulation des modèles étrangers restait sensible. Elle continuait à exister, pour les administrateurs, sur le plan pratique. Ainsi, dans le domaine de l'assistance et de la bienfaisance, ou des prisons, les expériences anglaises, allemandes, ou américaines, continuèrent d'être étudiées, de la Révolution à la monarchie de Juillet. Mais la formalisation et la codification du savoir administratif n'en étaient qu'à leurs débuts, ou plutôt, les événements révolutionnaires, la montée d'une sphère politique publique amenaient nécessairement une reconfiguration des savoirs administratifs et un ralentissement de leurs circulations. Une étude de la reconfiguration des savoirs de part et d'autre de la période révolutionnaire apparaît donc indissociable d'une interrogation sur la manière dont ces savoirs sont utilisés, en relation avec les nouvelles conditions de communication liées à l'Öffentlichkeit: la question qui se pose à l'administration est de savoir ce qu'il faut rendre public, et comment le rendre public. Les zones de contact entre l'administration et les administrés se trouvent réduites : à la volonté englobante d'agir sur l'esprit public succède une communication plus sobre. N'ayant pas de contre-pouvoirs, l'administration devait se surveiller elle-même. Ne disposant pas encore du recours à un droit administratif constitué, le ministère de l'Intérieur napoléonien dut recourir à un savoir plus pragmatique : celui de la communication, de la manière dont l'administration se présentait au public.

Auteur:

⁴⁹ *Thémis*, 1^{er} tome, 1819, p. 9.

Igor Moullier

École normale supérieure Lyon (université de Lyon) – UMR 5190 LARHRA

igor.moullier@ens-lyon.fr